

Tulkintakysymyksiä

31.3.2025

Tarja Krakau

Ilona Koto



Aiheita

- Yhteistoimintasopimuksesta
- Otto-oikeudesta
- Lakisääteiset ja vapaaehtoiset työvoimapalvelut
- Järjestämisvastuu työvoimapalveluissa ja kotoutumisen palveluissa
 - Hämmäntävää vai ei?
- Kuntalisä vs. palkkatuki
- Päätöksenteko palkkatukiasioissa
- Sitä sun tätä

Yhteistoimintasopimus ja hallinto- ja toimivalta-asiat

- Yhteistoimintasopimus velvoittaa osapuolia
- Järjestämissuunnitelma samoin
- Sopimukseen ja suunnitelmiin voi tehdä muutoksia, mutta sopimusmuutokset ja palveluiden sisältöön tehtävät muutokset tulee tehdä yhteistyössä sopimuskuntien kanssa tai vähintään kuulla työllisyysalueen kuntia
 - Muutosten vaikutuksen maksuosuuksiin?
 - Hallintosääntöön?
 - Ym.



Yhteistoimintasopimus ja hallintosääntö

- Yhteistoimintasopimuksessa sovittu tulisi näkyä erityisesti vastuukunnan hallintosäännössä
 - yhteistä toimielintä koskevin osin hallintosääntö ja siihen tehtävät muutokset hyväksytään jäsenkuntien kuulemisen jälkeen
 - yhteistä toimielintä koskevat keskeiset hallintosäännön määräykset ovat yhteistoimintasopimuksen mukaisia.
- Viimekädessä muutoksista toimielimen jäseniin – ero, uuden valinta – päättää vastuukunnan valtuusto
 - Huomioon yhteistoimintasopimuksen määräykset jäsenten valinnasta (jäsenkunta nimeää) sekä puheenjohtajista ja heidän valinnastaan.

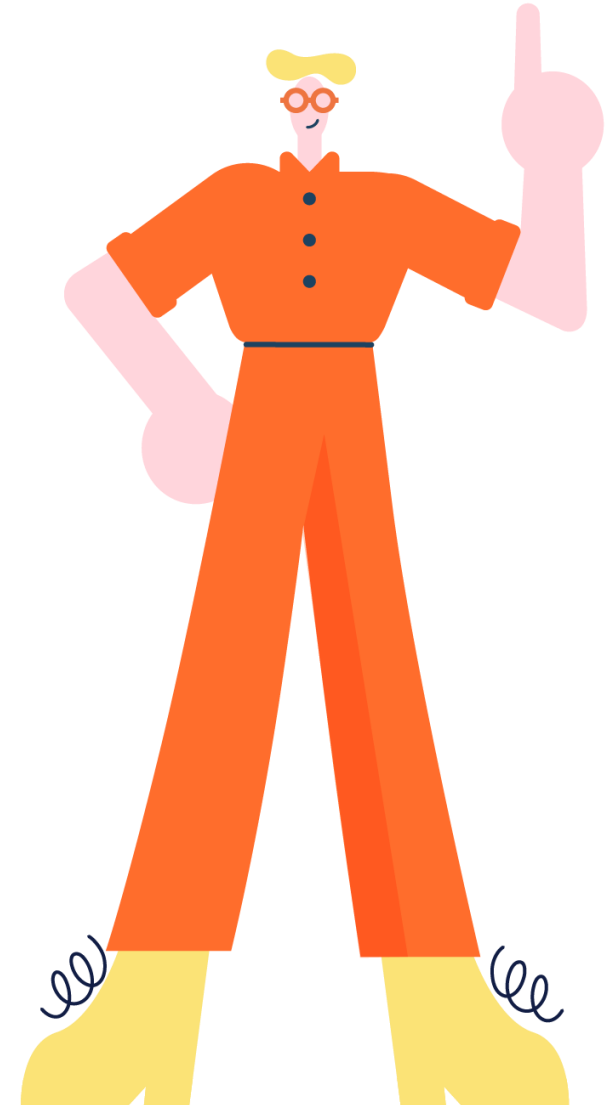
Otto-oikeus eli Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi eli otto-oikeus, KuntaL 92 §

- Otto-oikeus on lakisääteinen poikkeus toimivaltarajojen jäykkyydestä
- **KL 92.1 §: kunnanhallituksen otto-oikeus**
 - Päätöksen siitä, että otto-oikeutta käytetään, voi tehdä kunnanhallitus, kunnanhallituksen pj, kaupunginjohtaja tai muu hallintosäännössä määrätty viranhaltija → käytännössä joku kunnanhallituksen esittelijöistä
- **KL 92.2 §: lautakunnan otto-oikeus, jos hallintosäännöllä niin määrätty**
 - Päätöksen otto-oikeuden käyttämisestä voi tehdä ltk, ltk:n pj tai muu hallintosäännössä määrätty viranhaltija → käytännössä esittelijä
 - Ltk:n otto-oikeus alisteinen KH:n otto-oikeudelle → mikäli KH käyttänyt otto-oikeutta, ltk ei sitä voi käyttää
- **KL 92.3 §: liikelaitoksen johtokunnan otto-oikeus**
- **HUOM!** Otto-oikeutta ei ole jaostolla, johtokunnalla, toimikunnalla, valiokunnalla eikä yksittäisellä viranhaltijalla. → otto-oikeutta ei voi näille antaa
- 6 hallintosäännöllä

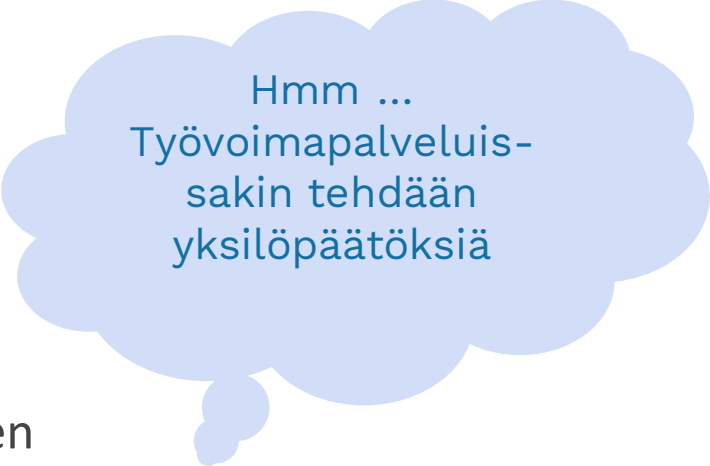
Otto-oikeuden sisältö

- Otto-oikeutta tulee ilmoittaa käytettäväksi oikaisuvaatimukselle varatun ajan kuluessa.
- Otto-oikeus voi koskea muutakin kuin valituskelpoista asiaa
- Otto-oikeuden käyttäminen merkitsee, että asia siirtyy kokonaan esimerkiksi kunnanhallituksen ratkaistavaksi. Alemman viranomaisen ratkaisut eivät millään tavoin sido kunnanhallitusta.
- Ylemmällä viranomaisella on sama toimivalta kuin alemmalla viranomaisella ja se voi
 - tehdä kokonaan uuden päätöksen
 - aiemmin tehty päätös voidaan pysyttää, kumota, muuttaa taikka
 - asia voidaan palauttaa päätöksen tehneen viranomaisen käsiteltäväksi.



Milloin otto-oikeutta ei ole?

- **KL 92.5 Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:**
 - 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita;
 - 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita;
 - 3) 51 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.
 - Yhteistoimintasopimuksissa on usein tästä määräys
 - Hallintosäännössä olisi hyvä olla erikseen määräys siitä, että otto-oikeutta ei ole yhteisen toimielimen päätöksiin



Hmm ...
Työvoimapalveluis-
sakin tehdään
yksilöpäätöksiä

Toimielimet

- Yleisin järjestämismuoto vastuukunnalle yhteistoimintasopimuksen mukaisesti perustettava **lautakunta** tai olemassa olevan toimielimen **jaosto**
- Perustetaan joko
 - erilliseksi vastuukunnan organisaatioon kuuluvaksi toimielimeksi (lautakunnat, johtokunnat)
 - jonkin olemassa olevan toimielimen alaiseksi (jaostot, khall. alaiset lautakunnat)

Yhteinen toimielin	Alueet
Lautakunta	22
Khall alainen jaosto	11
Ltk alainen jaosto	5
Johtokunta	3
Liikelaitoksen johtokunta	1
Liikelaitoksen johtokunnan jaosto	1
Yhtymähallitus	1
Kaupunginhallitus	1

Otto-oikeus työllisyysalueiden sopimuksissa



- Otto-oikeuden käytöstä kirjattu yhteistoimintasopimukseen ja/tai vastuukuntien hallintosääntöihin

Vastuukunnan kunnanhallituksen otto-oikeus toimielimen päätöksiin

Kaikki päätökset	23 aluetta
Osittain ¹⁾	6 aluetta
Poissuljettu täysin	16 aluetta

1) Otto-oikeus on rajattu sopimusta tai lakia rikkoviin päätöksiin

Yhteisen toimielimen otto-oikeus alaisensa viranhaltijan päätöksiin ²⁾

Sallittu	27 aluetta
Ei sallittu	18 aluetta

2) Yhteisen toimielimen otto-oikeus on tullut erikseen sallia hallintosäännössä

Lakisääteiset ja vapaaehtoiset työvoimapalvelut - Mitä väliä?

Lakisääteiset ja vapaaehtoiset palvelut

- Mitä vapaaehtoisia työllisyyttä edistäviä palveluita työllisyysalueella tuotetaan?
 - Mikä taho em. palveluita tuottaa – vastuukunta/jäsenkunta?
 - Millaisin sopimuksin?
 - Onko olemassa vapaaehtoisia palveluita, jotka olisi sulautettavissa lakisääteisiin? Millaisia?
- Miten vastuukunta/ muut kunnat seuraavat vapaaehtoisten palveluita ja niiden kustannuksia? Entä vaikuttavuutta?
- Mitä työllisyyttä edistäviä elinvoimapalveluita kunnissa on tunnistettu, joilla voidaan vaikuttaa suotuisaan työllisyyskehitykseen?
- Mitä mahdollisia uusia lakisääteisiä palveluita on mietinnässä?
- **Vaikutus VOSiin?!**
- **Vaikutus tiedonsaantioikeuksiin!!**

Työllistymistä edistävät palvelut 1.1.2025

- Työllistymistä edistävät palvelut on määritelty työttömyysturvalaissa (1290/2022) 5 §

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla [tarkoitetaan]* **työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa** tarkoitettua

- työnhakuvalmennusta,
- uravalmennusta,
- työvoimakoulutusta ja
- työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua,
- mainitun lain 54 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua,
- ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta,
- kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja
- kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa;

Työvoimaviranomaisen lakisääteiset tehtävät (järjestämislain mukaiset)	Vanhastaan kunnan vapaaehtoisia työllisyyttä edistäviä palveluja - Ovatko relevantteja edelleen? - Mitä muita? - Voidaanko ”sulauttaa” lakisääteisiin?	Lakisääteisiä palveluita täydentäviä palveluita
Työnvälityspalvelut	Järjestetään kuntouttavaa työtoimintaa tai ostetaan sitä kolmannelta sektorilta	
Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut	Tarjotaan työnantajille rekrytointiin liittyviä palveluja: mm. neuvontaa, potentiaalisten työntekijöiden esittelyä, avustetaan työsopimusten ja palkkatukihakemusten laadinnassa	
Valmennus	Järjestetään rekrytointitapahtumia tai osallistutaan niihin	
Työvoimakoulutus	Etsitään piilotyöpaikkoja ja kootaan silpputöitä kokonaisuuksiksi	
Muutosturvakoulutus	Järjestetään erilaisia yksilö- ja ryhmävalmennuksia (mm. työpajoissa) ja tarjotaan työvalmentajia tuella palkattujen tueksi	
Henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit	Järjestetään erilaisia yksilö- ja ryhmävalmennuksia (mm. työpajoissa) ja tarjotaan työvalmentajia tuella palkattujen tueksi	
Järjestämislain mukaiset kokeilut	Tarjotaan työkokeilupajia ja mahdollisuuksia palkkatuetuun työhön	

Työvoimaviranomaisen lakisääteiset tehtävät (järjestämislain mukaiset)	Vanhastaan kunnan vapaaehtoisia työllisyyttä edistäviä/tukevia palveluja (ovatko relevantteja edelleen? muita?)	Lakisääteisiä palveluita täydentäviä palveluita
	Ohjataan työttömiä koulutukseen, tarjotaan oppisopimuspaikkoja tai lyhytkestoista koulutusta	
työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu	Avustetaan eläke-edellytysten selvittämisessä tai tarvittaessa ohjataan kuntoutukseen	
työnantajalle myönnettävät tuet ja korvaukset → palkkatuki ja 55+ työllistämistuki	Järjestetään kesätyöpaikkoja koululaisille ja opiskelijoille ja maksetaan kesätyökorvauksia	
henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset → starttiraha	Ohjaamot	
	Työpajat	
	Luodaan jatkumahdollisuuksia palkkatuetussa työssä, työkokeilussa ja kuntouttavassa työtoiminnassa oleville	
	Avustukset järjestöille	
	Poistettavaa? / Lisättävää?	

Järjestämisvastuu työvoimapalveluissa ja kotoutumisen palveluissa - Hämmäntävää vai ei?

Työvoima- ja kotopalveluiden järjestämisvastuun jakautuminen

Työvoimaviranomainen järjestää

Lakisääteiset työvoimapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa(380/2023) säädetty palvelut

Työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneitä maahanmuuttajia koskevat lakisääteiset työvoima- ja kotopalvelut, joista säädetään sekä järjestämislaissa että kotolaissa

Voi olla myös kunnan yleisen toimialaan perustuvia vapaaehtoisia työllisyyttä edistäviä palveluita

Kunta järjestää

Työvoiman ulkopuolisia maahanmuuttajia koskevat lakisääteiset palvelut, joista säädetään kotoutumien edistämisestä annetussa laissa (681/2023)

TE- ja kotopalveluiden erilainen järjestämisvastuu aiheuttaa haasteita palveluista sopimisen kannalta ja toimivallan hahmottamisessa.

Esimerkkejä kotopalveluiden yhteistoimintamuodoista

1. Työvoimaviranomainen tuottaa vain työttömäksi rekisteröityneiden maahanmuuttajien palvelut; kotoutujien kotikunnat puolestaan järjestävät kotopalvelut työvoiman ulkopuolisille maahanmuuttajille
2. Työvoimaviranomainen tuottaa kotopalvelut työllisyysalueen kuntien kaikille maahanmuuttajille
3. Edellisten sekamuoto, jossa osa työllisyysalueen kunnista on keskittänyt kaikki kotopalvelut työvoimaviranomaiselle, mutta osa järjestää itse työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien palvelut
4. Työvoimaviranomainen järjestää työnhakijamaahanmuuttajien palvelut, mutta työllisyysalueen sisällä kunnilla on erilaista kuntalain mukaista yhteistoimintaa, kuten kotopalveluiden vastuukuntamalli, yhteiset virat, KL 54 §:n sopimus
5. Kunnat voivat tehdä kotoyhteistyötä myös työllisyysalueen rajat ylittävästi vaikka naapurikuntien välisesti. Sopimusmahdollisuuksia on monia.

Esimerkki vaikeasta tulkintatilanteesta – miten sovitaan palvelun tuottamisesta?

- Kysymys yhteiskuntaorientaation (koulutus) tuottamisesta maahanmuuttajille
 - Kunnalla järjestämisvastuu työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien palveluista
 - Kuntien yhteisellä työvoimaviranomaisella puolestaan työttömien maahanmuuttajien palveluista
- Erään työllisyysalueen kunta on sopinut muutaman naapurityöllisyysalueen kunnan kanssa kotopalveluiden (myös yhteiskuntaorientaation tuottamisesta) ja haluaisi järjestää palvelun näin myös oman kuntansa työttömille maahanmuuttajille.
- Asiasta vallitsee sinänsä sopu, mutta miten ja keiden välisesti asiasta tulisi sopia?

Palkkatuki

- **kunnan oma tuki työnantajalle**
- **päätöksenteko eräissä tilanteissa**

Taustaa

- Palkkatuki ammatillisen osaamisen kehittämiseen ei enää kerrytä työssäoloehdot; Ei myöskään 55 v. täyttäneiden työllistämistuki (HE 13/2024, TTL:n muutoslaki (397/2024) voimaan 2.9.2024)
 - Työssäoloehdot kerryttäisi kuitenkin alentuneesti työkykyisten sekä 60 v. pitkään työttömänä olleiden työllistäminen ensimmäisen 10 kk jälkeen.
- Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen ei ole enää mahdollista. (HE 120/2024 vp., muutoslaki (1098/2024) voimaan 1.1.2025)
- Työllisyysalueet voivat itse päättää, miten paljon varoja käytetään palkkatukeen; VOS ei ole edellyttä, että sitä käytetään tiettyyn tarkoitukseen – ei korvamerkittyä
- Palkkatuki on harkinnanvarainen tuki

Entä kunnan oma
työllistämistuki/
kuntalisä?



Huomioon otettavaa kuntalisien käytössä

- Valtiontuet **taloudelliseen toimintaan** ovat EU:n sisämarkkinoilla lähtökohtaisesti kiellettyjä
 - Merkittävimmät poikkeukset valtiontukien kieltoon palkkatukisääntelyn kannalta ovat
 1. Komission yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus 651/2014)
 - Asetuksen 6 jakso koskee epäedullisessa asemassa olevien ja alentuneesti työkykyisten työntekijöiden hyväksi myönnettävää tukea (→ palkkatukea)
 - Ryhmäpoikkeusasetuksessa määritellään mm. tukikelpoiset kustannukset ja tukintensiteetti
 2. Vähämerkityksistä eli ns. de minimis -tukea koskeva sääntö (komission asetus nro (EU) 2023/2831)
 - Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli **300 000 euroa** / kolme vuotta
 - Ks. <https://tem.fi/vahamerkityksinen-tuki-eli-de-minimis-tuki>
 - Kuntalisäkin on valtiontukea, jos sitä myönnetään taloudellista toimintaa harjoittavalle
 - kuntalisää voitaisiin myöntää useimmiten de minimis -tukena
- ²² → haasteena mm. tukien pirstaloituminen, yhdenvertaisuus, ym.

Valtiontukisääntelyn ulkopuolelle jäävät tuet

- Tuen myöntäminen muuhun, kuin taloudelliseen toimintaan, tai tuen myöntäminen taloudelliseen toimintaan, jolla ei ole kauppavaikutusta
→ ei rajoitteita, koska valtiontukisääntely ei sovellu
- Palkkatuki kunnalle tai hyvinvointialueelle, kun näiden ei katsota toimivan markkinoilla
→ Kysymys ei ole taloudellisesta toiminnasta
- Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneille
 - myönnetään kaikille ehdot täyttävälle ilman harkintaa
→ Tuki ei valikoiva → valtiontukisääntely ei sovellu

Huomioon otettavaa kuntalisien käytössä

- Kuntalisän maksaminen ei ole lakisääteistä, järjestämislain 10 luvun mukaista palkkatukea
→ Ei raportoida lakisääteisenä; ei huomioida VOS-laskelmissa
- Kuntalisän maksaminen perustuisi kunnan yleiseen toimialaan → kuntakohtaista
- Kuntalisä työllistymiseen yksityisellä työnantajalla kerryttä työssäoloehtoa (toisin kuin jatkossa palkkatuki).



Palkkatuki / kuntalisä ja määräaikainen työ sopimus

- Palkkatuen tavoitteena on pitkäkestoinen työllistyminen
- Kuntalisän myöntäminen **ei** – kuten ei palkkatuenkaan myöntäminen – ole yksinään **peruste** määräaikaisten työsuhteiden käyttämiseen
- Työsopimus on voimassa toistaiseksi, jollei sitä ole perustellusta syystä tehty määräaikaiseksi. Työnantajan aloitteesta ilman perusteltua syytä tehtyä määräaikaista työ sopimusta on pidettävä toistaiseksi voimassa olevana. (TSL 3.2 §)
 - määräaikaiselle työsuhteelle tulee olla perusteltu syy
 - esim. kausiluonteisuus, sijaisuus tms.
- **Huom!** Työsopimuslain 3a § mahdollistaa määräaikaisen työ sopimuksen tekemisen pitkäaikaistyöttömän kanssa
 - Edellytyksenä vähintään 12 kk työttömyys

Sillisalaattia

Päätöksentekotilanteita

- ”Työvoimaviranomainen voi palkkatukea myöntäessään asettaa tuen saamiselle työnhakijan ja tuen tarkoituksen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ehtoja.”
- Toimielimen yleiset linjaukset palkkatukiin (ja starttirahoihin) liittyen esim. määrärahat, kenelle suunnataan
 - toimielimen päätös on kuntalain mukainen päätös → MH KuntaL:n mukaan (oikaisuvaatimus + kunnallisvalitus HaO)
- Järjestämislaissa ei mainintaa tukien myöntämisestä määrärahojen puitteissa
 - tuen voi joka tapauksessa jättää myöntämättä, jos määrärahat on käytetty
- Millainen muutoksenhakuosoitus?
 - JärjL 145 §:n mukainen muutoksenhakuosoitus?
 - koska päätöksen peruste ei perustu suoraan lakiin.
 - JärjL 147 §:n muutoksenhakukielto?
 - edellyttää, että kysymys olisi laissa mainitun harkinnan käytöstä

Sekalaista

- Päätöksenteko palkkatukihakemuksiin, kun kielteinen päätös määrärahapuutteiden vuoksi
- Asiakkaan siirtyminen toiselle työllisyysalueessa tietyin edellytyksin mahdollista, jos henkilö tekee ilmoituksen kotikuntansa työvoimaviranomaiselle (JärjL 17 §)
 - Kustannuksista ja maksuista sopiminen
- Tasapuolisuus palveluiden tuottamisessa
 - Voiko työvoimaviranomainen nostaa esiin tiettyjen toimialojen/yrityksen työpaikkoja?

Uusia ohjeita

- Työvoimapalveluiden muutoksenhakuosoitukset KL:n muutoksenhakusivuilla
 - <https://www.kuntaliitto.fi/laki/muutoksenhaku/muutoksenhakuohje-mallit-tyovoimapalveluiden-paatoksiin>
- Varautuminen vahingonkorvauksiin julkisen vallan käytön johdosta
 - <https://www.kuntaliitto.fi/laki/paatoksenteko/kunnan-vahingonkorvausvastuu-julkisen-vallan-kaytossa>



Työllisyyspalveluiden lomakkeet

- Kuntaliitto päivitti joulukuussa 2024 TEM-alkuiset lomakkeet (34 kpl) lakiviittausten ja yleisen sanoituksen osalta (TE-toimisto -> työvoimaviranomainen). Lomakkeet jaettiin valmistelijoiden verkoston Howspace-alustan kautta. Asettelen tai esim. saavutettavuusvaatimusten osalta muutoksia valtiolta saatuihin pohjiin ei tehty.
- Kuntaliitolla ei ole jatkossa keskitettyä lomakkeiden ylläpito - roolia.
- Jatkoa varten on hyvä käydä keskustelua siitä, miltä osin eri lomakkeita halutaan ylläpitää keskitetysti ja mikä taho tämän hoitaisi.
 - Esim. opetuspuolella Opetushallitus ylläpitää tiettyjen lomakkeiden ”raakapohjia”, joita kunnat voivat halutessaan hyödyntää.

Yleinen avustusjärjestelmä (YA-TE) ja ostolaskujen käsittely

- Kuntaliitto: Kuntia ei voida velvoittaa kierrättämään TE-palveluhankintojen ostolaskuja KEHA-keskuksen Yleisen avustusjärjestelmän kautta | Kuntaliitto.fi (8.11.2024)
- Työllisyysjohtajien tilaisuudessa (18.3.2025) tehdyn kyselyn perusteella 20 työllisyyspalveluiden järjestäjää ei ohjaa ostolaskuja KEHA-keskukseen / YA-TE -järjestelmään.
 - Kysymys ”Kierrätättekö ostolaskut KEHA-keskuksen ja Yleisen avustusjärjestelmän kautta?” Ei=20, Kyllä=8, En tiedä=1
- Pohdittavaa ja jatkokeskustelun aiheita
 - Henkilötietojen/osallistujien tietojen raportointi
 - Sidontojen seuranta
 - Raportoitavat tiedot

A person wearing a blue sweater is looking down at a large stack of papers. The papers are white and appear to be official documents or forms. The background is a solid light blue color.

Kysyttävää?

[Laki ja hallinto | Kuntaliitto.fi](#)

[Neuvontapyyntö | Kuntaliitto.fi](#)

Henkilöstöasioissa KT

**Substanssiasioissa Kehan
oikeudellinen tuki → Tuutti-
palvelu**